



Reactie van de auteurs van het academische voorstel van bijzondere klimaatwet op de adviezen 65.404 en 65.405/AV van de Raad van State

Prof. Delphine Misonne (USL-B), Prof. Luc Lavrysen (UGent), Prof. Mathias El Berhoumi (USL-B), Prof. Charles-Hubert Born (UCL), Dr. Carole M. Billiet (UGent), Prof. Jan Theunis (UHasselt), Dries Van Eeckhoutte (USL-B), Dr. Hendrik Schoukens (UGent).

10 mars 2019

I. Algemeen

1. Ten eerste wensen we onze waardering uit te spreken voor het grondige en constructieve advies dat de Algemene Vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over de beide voorstellen van bijzondere wet heeft gegeven.

De Raad van State lijkt hiermee uitdrukking te geven aan het belang dat hij zelf hecht aan de voorliggende voorstellen van bijzondere wet. Op het einde van de legislatuur waarbij de Raad van State overstelpt wordt met adviesaanvragen en rekening houdend met de verkorte termijn waarop hem gevraagd werd om zijn advies te geven, was het verlenen van een omstandig en constructief advies in Algemene Vergadering immers ongetwijfeld geen sinecure.

2. De Raad van State geeft in essentie een positief advies over de voorstellen van bijzondere wet. De Raad van State bevestigt uitdrukkelijk dat de bijzondere wetgever niet alleen bevoegd is om bevoegdheden toe te wijzen, maar ook om de 'wijze' te bepalen waarop die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend. Op één uitzondering na (m.n. de hoofdstukken beginselen en doelstellingen), erkent de Raad van State dat dit het voorwerp is van het voorstel en dat de bijzondere wetgever bijgevolg bevoegd is om de voorstellen aan te nemen (titel II van het advies).

3. De Raad van State wijst nog op een aantal knelpunten in de voorstellen, maar formuleert vervolgens ook concrete – en haalbare – voorstellen om aan die opmerkingen

tegemoet te komen. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de verschillende opmerkingen, en geven we telkens een voorstel van antwoord.

II. Antwoorden op de algemene opmerkingen

4. **Opmerking:** De Raad van State wijst erop dat de bijzondere wetgever bevoegd is om de wijze te bepalen waarop de bevoegdheden van de verschillende overheden moeten worden uitgeoefend. De voorstellen hebben volgens de Raad van State in beginsel betrekking op de wijze waarop de bevoegdheden van de verschillende overheden moeten worden uitgeoefend. De bijzondere wetgever is bijgevolg in beginsel bevoegd om de voorstellen aan te nemen. (nrs. 2.4 – 2.8 van het advies)

Antwoord: hiermee wordt ingestemd.

5. **Opmerking:** De bijzondere wetgever zou evenwel niet bevoegd zijn om de artikelen 3, 4, §1, §3, §6 en §7, van de voorstellen aan te nemen die betrekking hebben op de beginselen en de doelstellingen van het Belgische klimaatbeleid. Deze bepalingen zouden de bevoegdheid van de bijzondere wetgever te buiten gaan, aangezien de bijzondere wetgever hiermee de klimaatbevoegdheden zelf zou uitoefenen (nrs. 2.9 – 2.12 van het advies).

De Raad van State brengt evenwel begrip op voor het belang om de algemene beginselen en de gezamenlijke doelstellingen van het Belgisch klimaatbeleid vast te leggen, en formuleert hiervoor verschillende voorstellen (nr. 2.12 van het advies).

De Raad van State suggereert hiertoe in de eerste plaats om in artikel 7*bis* van de Grondwet een grondslag in te voeren door de bijzondere wetgever de bevoegdheid te geven om de gezamenlijke beginselen en doelstellingen voor het klimaatbeleid van de verschillende Belgische overheden te bepalen.

Antwoord: De Raad van State doet goede suggesties.

Artikel 7*bis* van de Grondwet is op dit ogenblik voor herziening vatbaar. Een herziening vereist een twee derde meerderheid in elke Kamer, een vereiste die sowieso nodig is om de voorstellen van bijzondere wet aan te nemen. Het voorstel van de Raad van State heeft als bijkomend voordeel dat op die manier het Belgische klimaatbeleid duidelijk wordt verankerd in het beleid voor duurzame ontwikkeling, in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten.

Als bijlage gaat een voorstel tot invoeging van een tweede lid in artikel 7*bis* van de Grondwet.

6. **Opmerking:** De Raad van State stelt voor om artikel 4, §2 en de artikelen 8, 9, 10 en 11 van de voorstellen van overeenkomstige toepassing te verklaren in de gewone wet van 31 december 1983 tot hervorming van de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap (nrs. 2.13, 2.19 en 2.24.2 van het advies).

Een gelijkkluidend voorstel wordt, meer terloops, geformuleerd t.a.v. artikel 5, eerste lid, artikel 12, tweede lid en de artikelen 19-22 van de voorstellen (nrs. 2.11, 2.20 en 2.22, voetnoot (22) van het advies).

Antwoord: Hiermee kan worden ingestemd. Als bijlage gaat een wetsvoorstel in die zin.

7. **Opmerking:** De Raad van State maakt bezwaar tegen het opnemen van “onderwijs” in artikel 5, tweede lid, van de voorstellen omdat de bijzondere wetgever aldus afbreuk zou doen aan de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs die rechtstreeks uit de Grondwet zelf voortvloeien (nr. 2.15 van het advies).

Antwoord: Artikel 5, lid 2, beoogt evenwel geen afbreuk te doen aan de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs. Het erkent en bevestigt daarentegen de inspanningen die verschillende overheden al binnen hun eigen bevoegdheid doen (bv. het programma Milieubeleid op School (MOS) van het departement omgeving van de Vlaamse overheid) en het stimuleert hen om op de ingeslagen weg verder te gaan. In artikel 5, tweede lid, wordt overigens “elk wat hun bevoegdheden betreft” vermeld, wat impliceert dat de bijzondere wetgever geenszins afbreuk wil doen aan de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs. De bepaling brengt enkel mee dat in de onderwijsprogramma’s voldoende aandacht moet geschonken worden aan de klimaatproblematiek en de koolstofcyclus. Hoe zulks geconcretiseerd wordt is uiteraard een bevoegdheid van iedere gemeenschap. De voorgestelde aanvulling van artikel 7bis van de Grondwet sluit ieder twijfel uit over de mogelijkheid om naar deze aangelegenheid te refereren.

Om ieder misverstand uit te sluiten stellen we een amendement voor waarbij de woorden ‘en de koolstofcyclus’ worden geschrapt, omdat het te gedetailleerd is.

8. **Opmerking:** De Raad van State vraagt om nader te verduidelijken wat precies de draagwijdte is van de “bindende bepalingen” van het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan in artikel 14, tweede en derde lid, van de voorstellen. De Raad van State wijst er op dat indien het zou gaan om “normatieve bepalingen” de voorstellen zoals deze thans zijn uitgewerkt op gespannen voet zouden komen te staan met het beginsel van de democratische rechtsstaat en met het legaliteitsbeginsel uit artikel 23, derde lid, van de Grondwet (nr. 2.21 van het advies).

Antwoord: De Raad van State heeft de beoogde draagwijdte van artikel 14, derde lid, van de voorstellen goed begrepen waar hij schrijft:

“In zoverre het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan bestaat uit de beleidsdoelstellingen en de beleidsintenties van de in de Interministeriële Klimaatconferentie vertegenwoordigde overheden, voor de realisatie waarvan elk van de laatstgenoemde overheden nog normatieve maatregelen en beslissingen zullen moeten nemen, kan de vaststelling van dit plan aanzien worden als het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden door de meergenoemde overheden waarbij zij – wat de in artikel 14, derde lid, bedoelde bepalingen betreft – zichzelf en de van hen afhankende en aan hun toezicht onderworpen diensten en instellingen binden. In dat geval kunnen de voorgestelde bepalingen geacht worden betrekking te hebben op het

bepalen van de "samenwerkingsvormen" of op de "wijze" van uitoefening van bevoegdheid, waarvoor de bijzondere wetgever bevoegd is." (nr. 2.21 van het advies)

Het plan is derhalve uitsluitend bindend voor de in het derde lid vermelde overheden. Er wordt geen rechten toegekend of verplichtingen opgelegd aan private natuurlijke of rechtspersonen. Het plan heeft met andere woorden geen verordenende kracht. Op dit punt is de situatie vergelijkbaar met de ruimtelijke beleidsplannen (zie b.v. art. 2.1.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

De regeling is, zoals aangegeven in de toelichting bij het Academisch Voorstel van Bijzondere Wet geïnspireerd op artikel 2.1.11 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (inzake het voormalige gewestelijke milieubeleidsplan) en artikel 36 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (inzake het stroomgebiedbeheerplan). De toepassing van die bepalingen heeft in de praktijk geen enkel probleem opgeleverd.

Het is dan ook uitdrukkelijk niet de bedoeling dat in het GNEKP normatieve bepalingen zouden worden opgenomen in de zin zoals vermeld in het advies van de Raad van State (punt 2.21, vierde en vijfde alinea). De maatregelen die het GNEKP in het vooruitzicht stelt en die, als zij als bindend zijn aangeduid, door de betrokken overheid moeten worden genomen, blijven uiteraard maatregelen die zullen moeten worden vastgesteld door de desbetreffende overheden conform de van toepassing zijnde grondwettelijke en wettelijke voorschriften. Gaat het om fiscale maatregelen, dan zullen bijvoorbeeld deze maatregelen moeten getroffen worden bij wet, decreet of ordonnantie met toepassing van het fiscaal wettigheidsbeginsel. Gaat het om het reserveren van begrotingsmiddelen, dan zal het toepasselijke begrotingsrecht moeten worden in acht genomen. Gaat het om het toekennen van subsidies, dan zullen de ter zake geldende basisregels moeten in acht genomen worden. Gaat het om regelgeving met rechten of verplichtingen die burgers of bedrijven betreffen, dan zullen de essentiële elementen ervan bij wet, decreet of ordonnantie moeten worden vastgesteld als het gaat om regelgeving in de toepassingsfeer van artikel 23 van de Grondwet. Zijn strafbepalingen vereist, dan zal het striktere strafrechtelijk legaliteitsbeginsel geëerbiedigd moeten worden. Met andere woorden het bindend karakter van in het GNEKP opgenomen beleidsvoornemens van de onderscheiden overheden, stelt hen geenszins vrij van de inachtneming van de grondwettelijke en wettelijke voorschriften om die beleidsvoornemens ook effectief te realiseren.

9. **Opmerking:** De Raad van State erkent dat de bijzondere wetgever bevoegd is om een regeling aan te nemen inzake de klimaatdag wat betreft de gemeenschaps- en gewestinstellingen. Op grond van artikel 60 van de Grondwet zou hij evenwel niet bevoegd zijn om een analoge regeling aan te nemen in de mate dat deze de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat viseert. De Raad van State suggereert om ook de andere parlementen meer ruimte te laten om de wijze te bepalen waarop ze hun bevoegdheden uitoefenen (nr. 2.22 van het advies).

Antwoord: Luidens artikel 60 van de Grondwet bepaalt elke Kamer (lees: de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat) "de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent".

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State en teneinde elk parlement de ruimte te geven om de wijze te bepalen waarop het zijn bevoegdheden uitoefent, wordt voorgesteld om in artikel 20, tweede lid, de vermelding te schrappen dat de bespreking van het verslag aangaande de vooruitgang van het beleid in plenaire vergadering gebeurt. Zie amendement in bijlage.

10. **Opmerking:** De Raad van State stelt voor om ook rekening te houden met de bevoegdheden inzake klimaat die op basis van de artikelen 135 en 138 van de Grondwet werden overgedragen aan respectievelijk de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (nr. 2.23 van het advies).

Antwoord: De suggestie van de Raad van State is pertinent: het klimaatbeleid is een transversaal beleid dat op een geïntegreerde manier door de verschillende betrokken overheden dient te worden uitgeoefend volgens het beginsel van de duurzame ontwikkeling.

Ter overweging wordt meegegeven om de voorstellen met een bepaling aan te vullen waarin wordt bepaald dat de artikelen 2, 9, §3, 10, §2, 4° en 6° en §10, 11, §2 en 14, leden 3 en 4, van overeenkomstige toepassing zijn op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie in de mate dat aan hen bevoegdheden werden overgedragen krachtens de artikelen 135 en 138 van de Grondwet.

III. Antwoorden op de artikelsgewijze opmerkingen

11. **Opmerking:** De Raad van State merkt op dat in de artikelen 12 en 20 van de voorstellen moet worden verwezen naar artikel 6 in plaats van naar artikel 5, dat in artikel 13, §2, van de beide voortellen moet worden verwezen naar artikel 5 in plaats van naar artikel 4.

In het voorstel 3520/001 dienen minstens de interne verwijzingen in de artikelen 7, 8, 9, 10, 13, 15, 20 en 21 te worden aangepast.

Antwoord: De opmerking is terecht. In bijlage zijn de nodige amendementen opgenomen om eraan tegemoet te komen.

12. **Opmerking:** de Raad van State suggereert om de draagwijdte van de “geldende algemene beginselen van het milieubeleid” (artikel 4, §3) nader te verduidelijken. Het stelt voor om dit te doen door in artikel 4, §3, een verwijzing in te voeren naar artikel 3 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering.

Antwoord: De verwijzing van de Raad van State naar artikel 3 van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering vormt een nuttige nadere toelichting. De algemene beginselen van het milieubeleid hebben tot op heden niet het voorwerp uitgemaakt van een codificatie op internationaal niveau.¹ Verschillende van deze beginselen

¹ De wenselijkheid van een dergelijke codificatie maakt ondertussen wel het voorwerp uit van internationale onderhandelingen ingevolge resolutie 72/277 van 10 mei 2018 van de Algemene Vergadering van de VN.

zijn opgenomen in internationale milieuverdragen, zoals bv. in artikel 3, van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering of de artikelen 2 en 3 van het Akkoord van Parijs. Andere beginselen maken ondertussen deel uit van het internationaal gewoonterecht.² In die omstandigheden is het niet gepast om specifiek te verwijzen naar enkele van deze beginselen in hun formulering van artikel 3 van het Raamverdrag.

13. Opmerking: Aangaande de artikelen 5 en 9 van de voorstellen merkt de Raad van State op dat artikel 9 van de voorstellen, waarbij voor heel België een Interfederaal Klimaatagentschap wordt opgericht, niet in de minste regel voorziet voor de organisatie of werking van dit Agentschap. De Raad stelt vast dat er geen enkele hogere rechtsregel bestaat die vereist dat het Agentschap over rechtspersoonlijkheid beschikt. Wel acht de Raad het nodig de organisatie van het Agentschap te preciseren, hetzij via een samenwerkingsakkoord tussen de betrokken entiteiten, hetzij via minimumregels in termen van structuur en interne organisatie in de voorstellen zelf (opmerkingen bij de artikelen 5 en 9, punt 1).

Antwoord: De organisatie en werking van het Agentschap zal het voorwerp moeten uitmaken van een afspraak tussen de verschillende betrokken overheden. Het voorstel van bijzondere wet wenst hen voldoende ruimte te laten om in onderling overleg tot de efficiëntste en meest opportuun geachte oplossing te komen. Dit kan een instelling zijn met of een instelling zijn zonder rechtspersoonlijkheid. In het laatste geval zal normaal gezien een samenwerkingsakkoord het meest aangewezen instrument zijn om nadere afspraken hieromtrent vast te leggen.

14. Opmerking: Eveneens met betrekking tot de artikelen 5 en 9 van de voorstellen, oordeelt de Raad van State dat de taak toegewezen bij artikel 9, §2, 2° van de voorstellen, “het organiseren van de brede maatschappelijke dialoog als bedoeld in artikel 5” de concrete praktische organisatie dient te betreffen maar zich niet kan uitstrekken tot de institutionele en organisatorische contouren van die dialoog, in het bijzonder wat de vaststelling betreft van het spectrum van de betrokken personen en instellingen. Het Agentschap is immers een bestuursorgaan zonder politieke verantwoordelijkheid. De Raad vermeldt aansluitend de mogelijkheid om de beslissing over de institutionele en organisatorische contouren van de maatschappelijke dialoog toe te wijzen aan de Interministeriële Klimaatconferentie (opmerkingen bij de artikelen 5 en 9, punt 2).

Antwoord: De opmerking is terecht. Een amendement in die zin gaat als bijlage.

15. Opmerking: De Raad van State merkt op dat in artikel 9, §2, 1° de woorden “van een ontwerp” moet worden vervangen door de woorden “van een voorontwerp” (opmerkingen bij de artikelen 5 en 9, punt 3).

Antwoord: De opmerking is terecht. In bijlage is een amendement opgenomen dat eraan tegemoet komt.

² Zie o.m. ook de Stockholm Verklaring (1972), de Rio Verklaring (1992), de Johannesburg Verklaring (2002) en het Outcome Declaration van de Rio+20 Conferentie “The Future We Want” (2012).

16. **Opmerking:** Wat artikel 8 van de voorstellen aangaat, overweegt de Raad van State dat het de bedoeling lijkt te zijn om de Interministeriële Klimaatconferentie aan dezelfde werkingsregels te onderwerpen als de interministeriële conferenties die door het Overlegcomité worden opgericht met toepassing van artikel 31*bis* van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Indien dit inderdaad de bedoeling is, beveelt de Raad aan zulks uitdrukkelijk te bepalen in de voorstellen (opmerkingen bij artikel 8, punt 1).

Antwoord: Het is inderdaad de bedoeling om de Interministeriële Klimaatconferentie aan dezelfde werkingsregels te onderwerpen als de interministeriële conferenties die door het Overlegcomité worden opgericht met toepassing van artikel 31*bis* van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De aanbeveling van de Raad om dit in de voorstellen te verduidelijken, is pertinent. In bijlage is een amendement opgenomen dat de suggestie volgt.

17. **Opmerking:** M.b.t. artikel 8 van de voorstellen merkt de Raad van State tevens op dat er een discrepantie bestaat tussen artikel 8, derde lid, en artikel 13, §1, aangaande de toewijzing van de bevoegdheid tot het vaststellen van het *voorontwerp* van geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan (opmerkingen bij artikel 8, punt 2).

Antwoord: De opmerking is terecht. Hier is een materiële vergissing gebeurd. De Interministeriële Klimaatconferentie heeft de taak het *ontwerp* van geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan vast te stellen. In bijlage is een amendement opgenomen dat dit punt rechtzet.

18. **Opmerking:** Aangaande artikel 10, §4 van de voorstellen merkt de Raad van State op dat het niet duidelijk is welke instellingen een “instelling voor wetenschappelijk onderzoek” vormen in de zin van de voorstellen. Hij oordeelt dat de bepaling op dit punt verduidelijking nodig heeft (opmerkingen bij artikel 10, punt 1).

Antwoord: deze bepaling betreft het voorstellen van kandidaat-leden voor het permanent onafhankelijk Klimaatexpertencomité. Het komt de Senaat toe de oproep voor het stellen van kandidaturen te richten aan die instellingen voor wetenschappelijk onderzoek die expertise hebben op domeinen zoals bedoeld in artikel 10, §3. Het gaat om een aantal instellingen die als zodanig zijn erkend door het FWO of het FNRS.

19. **Opmerking:** Wat artikel 10, §7 van de voorstellen betreft, suggereert de Raad van State te preciseren welke begroting de kredieten voor de werking van het Klimaatexpertencomité dient te voorzien. Hij stelt vast dat dit, gezien de toelichting bij de bepaling, wellicht de federale begroting is (opmerkingen bij artikel 10, punt 2).

Antwoord: De opmerking is terecht en de bijbehorende lezing van de voorstellen is juist. Een verduidelikend amendement gaat als bijlage.

20. **Opmerking:** Wat de Franstalige versie van artikel 10, §10 aangaat, maakt de Raad van State een redactionele opmerking (opmerkingen bij artikel 8, punt 2).

Antwoord: Een amendement dat gevolg geeft aan de opmerking gaat als bijlage.

21. Opmerking: In het licht van een verklaring van de indieners van de voorstellen, stelt de Raad van State vast dat het geen enkele zin heeft om nog te bepalen dat het ontwerp klimaatplan op 31 december 2018 “moe(s)t worden opgesteld en ingediend”. De Raad beveelt aan de tekst van artikel 12 van de voorstellen navenant aan te passen.

Antwoord: De opmerking is terecht. Een amendement in bijlage geeft er gevolg aan. Zoals ook uit het amendement blijkt, zijn de overige stappen in de totstandkoming van het GNEKP, zoals geregeld in de voorstellen (bv. artikel 14 van de voorstellen) wel van onmiddellijke toepassing.

22. Opmerking: Met betrekking tot artikel 13, §1 en §2, van de voorstellen, stelt de Raad van State vragen bij de precieze draagwijdte van het handelen “rekening houdend” met de aanbevelingen van, respectievelijk, het Permanent Onafhankelijk Expertencomité, dan wel de resultaten van de brede maatschappelijke dialoog. Gaat het er eenvoudig om dat het Agentschap handelt na advies van dat Comité? De Raad vraagt om een verduidelijking van draagwijdte van deze bewoordingen.

Meteen merkt hij op dat dezelfde vraag rijst t.a.v. artikel 16, tweede lid en de artikelen 17 en 18, eerste lid van de voorstellen.

Antwoord: De bewoordingen “rekening houden met” gaan uiteraard verder dan de eenvoudige bepaling van een tijdslijn, waarbij het Agentschap handelt na het advies van het Comité. Zij vergen een in aanmerking nemen van de inhoudelijke strekking van de aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn evenwel niet bindend. Deze verduidelijking in de toelichting volstaat; een amendement dat de tekst van de bepalingen wijzigt, is overbodig.

Uiteraard is de algemene motiveringsplicht van toepassing.

Hiermee is de vraag meteen ook beantwoord t.a.v. artikel 16, tweede lid en de artikelen 17 en 18, eerste lid van de voorstellen.

23. Opmerking: De Raad van State merkt op dat de verwijzing in artikel 13, §2, eerste lid, naar artikel 11 & 12 van de Verordening EU 2018/1999 onnauwkeurig is.

Antwoord: de opmerking is terecht. Een amendement wordt daaromtrent voorgesteld.

24. Opmerking: De Raad van State merkt met betrekking tot artikel 13, § 2, tweede lid, op dat de openbare raadpleging die krachtens artikel 10 van de verordening georganiseerd moet worden, *in voorkomend geval* zal moeten voldoen aan de voorschriften van richtlijn 2001/42/EG, welke het voorwerp is geweest van wettelijke omzettingsmaatregelen. De Raad merkt ook op dat de modaliteiten van de publieke raadpleging door de bijzondere wet zelf dienen te worden vastgesteld of kunnen worden opgedragen aan de gewone wetgever.

Antwoord: Het GNKEP is een strategisch plan waarvan aangenomen kan worden dat het niet het detailleringsniveau bereikt van de plannen en programma’s die onderwerpen zijn aan de

verplichtingen van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Luidens die Richtlijn wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik *en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten*, of b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG. Naar verwachting zal het GNKEP niet een dermate detailleringsniveau bereiken dat het kan geacht worden een "kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten" of dat mogelijke effecten op Natura-gebieden kunnen aangetoond worden (art. 3, lid 2, van die richtlijn). Hetzelfde geldt wat de in artikel 3, lid 4, van de richtlijn "voor andere ... plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben". Ook de Europese wetgever gaat er klaarblijkelijk van uit dat richtlijn 2001/42/EG niet sowieso van toepassing is op de GNKEPs. Hij sluit het echter niet uit nu in artikel 10, lid 1, laatste zin, van Verordening (EU) 2018/1999 te lezen staat: "Voor zover Richtlijn 2001/42/EG van toepassing is, wordt overleg over het ontwerp in overeenstemming met die richtlijn geacht te voldoen aan de verplichtingen tot raadpleging van het publiek uit hoofde van de onderhavige verordening." In overweging 28 van de Verordening wordt gesteld: "De uitvoering van beleidslijnen en maatregelen op het gebied van energie en klimaat heeft gevolgen voor het milieu. Daarom moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden krijgt om deel te nemen aan en geraadpleegd te worden over de voorbereiding van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen, *indien van toepassing* overeenkomstig de bepalingen van *Richtlijn 2001/42/EG* van het Europees Parlement en de Raad (...) en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE) van 25 juni 1998 (hierna het „Verdrag van Aarhus”). De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat de sociale partners worden betrokken bij de opstelling van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen, en moeten er bij het vervullen van hun verplichtingen inzake openbare raadpleging naar streven de administratieve complexiteit binnen de perken te houden." Indien gaandeweg toch zou blijken dat de inhoud van een GNEKP zodanig evolueert dat het onder vermelde richtlijn valt, dient, gevolg-gevend aan de opmerking van de Raad van State, in een regeling te worden voorzien. Die regeling kan bv. verwijzen naar de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu, die de omzetting op federaal vlak vormt van voormelde richtlijn.

Bijlage

I. Voorstel van Grondwetswijziging

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 7bis van de Grondwet teneinde de klimaatdoelstellingen en -beginselen te verankeren

TOELICHTING

Dames en Heren,

Dit voorstel tot Herziening van de Grondwet door aanvulling van artikel 7bis met een tweede lid, moet samen gelezen worden met het voorstel van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene lange termijn doelstellingen (DOC 54 3517/1) ingediend door Jean-Marc Nollet, Meyrem Almaci, Ahmed Laaouej, Catherine Fonck, Karin Temmerman, David Clarinval, Olivier Maingain, Kristof Calvo, Georges Gilkinet en Damien Thiéry en het voorstel van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot de klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijndoelstellingen (DOC 54 3520/1) ingediend door Raoul Hedebouw en Marco Van Hees.

Hoewel de indieners van die voorstellen van oordeel waren dat de artikelen 39, 127, §1, tweede lid, en 128, §1, tweede lid, van de Grondwet rechtsgrondslag konden bieden voor het hoofdstuk 2 inzake doelstellingen en beginselen van die ter bespreking liggende voorstellen van bijzondere wet, komt de algemene vergadering van de afdeling wetgeving in zijn advies 65.404/AV en 65.405/AV van 4 maart 2019 tot een andere beoordeling (punt. 2.12).

De afdeling Wetgeving suggereert evenwel diverse alternatieve wegen om de beoogde doelstelling te bereiken. Nu het vaststellen van klimaatdoelstellingen op lange en middellange termijn een essentieel element is van de bestaande klimaatwetten die als voorbeeld hebben gediend (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Finland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden, het thans in de Eerste Kamer ter bespreking zijnde Nederlandse ontwerp van klimaatwet), geniet het duidelijk de voorkeur deze doelstellingen en beginselen op te nemen in de bijzondere klimaatwet. Tijdens de in 2018 georganiseerde academische seminars over de verbetering van de klimaatgovernance in België is inderdaad gebleken dat een gezamenlijke doelstelling op lange én middellange termijn voor de verschillende Belgische overheden een cruciaal element is om tot een effectief klimaatbeleid te komen.³ Dit is eveneens een cruciaal element voor het maatschappelijk middenveld om tot een betere voorzienbaarheid van de vereiste

³ <https://www.klimaat.be/nl-be/klimaatbeleid/belgisch-klimaatbeleid/nationaal-beleid/klimaatgovernance/> Zie o.m. het *Syntheserapport*, p. 19 -22 en 23. Indien zulks niet op intern niveau gebeurt, zal zulks overigens onvermijdelijk toch worden opgelegd vanuit de Europese Unie, zoals nu reeds het geval is voor een aantal door België te behalen doelstellingen in 2030.

maatregelen en aanpassingen te komen. Dit moet bijdragen tot meer rechtszekerheid bv. wat betreft de planning van investeringen door het bedrijfsleven.

De door de indieners geprefereerde mogelijke oplossing die de afdeling Wetgeving suggereert houdt in dat artikel *7bis* van de Grondwet, dat thans voor herziening vatbaar is, wordt aangevuld met een bepaling waarin duidelijk wordt gesteld dat de staat, de gemeenschappen en de gewesten de in een bijzondere wet bepaalde klimaatdoelstellingen en -beginselen dienen te eerbiedigen.

Deze benadering werd overigens in subsidiaire orde reeds gesuggereerd in de toelichting bij het Academisch Voorstel van “bijzondere wet houdende vaststelling van de globale klimaatbeleidsdoelstellingen van België en tot coördinatie van het klimaatbeleid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten” (p. 5)⁴. Dergelijk voorstel werd ook geopperd tijdens de vorig jaar georganiseerde academische seminars over klimaatgovernance in België. Het werd ter discussie gesteld tijdens de op 27 november 2018 gehouden dialoog over klimaatgovernance en het figureert als zodanig in het syntheserapport.⁵

Het voorstel werd ook besproken op 11 januari 2019 tijdens het eerste seminarie in het kader van het forum “*Welke Grondwet na 2019?*” en is weerhouden als voorstel in het *Syntheseverslag “Welke Grondwet na 2019 ?”*⁶(p. 21). Het aldaar besproken tekstvoorstel werd aangepast aan de suggesties van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Er is uiteraard een zeer nauwe link tussen de transversale beleidsdoelstelling van duurzame ontwikkeling en het klimaatbeleid. De duurzame ontwikkelingsdoelen die in 2015 door de Verenigde Naties zijn goedgekeurd illustreren zulks ten volle. Eén van de duurzame ontwikkelingsdoelen heeft specifiek betrekking op het klimaatbeleid, meer bepaald SDG 13.⁷

Voorstel tot Herziening van de Grondwet

Enig Artikel

Artikel *7bis* van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede lid, luidende:

“Zij werken inzonderheid samen aan een doeltreffend klimaatbeleid overeenkomstig de doelstellingen, beginselen en modaliteiten vastgesteld bij een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.”

In het Frans:

⁴ <https://biblio.ugent.be/publication/8600326>

⁵ <https://www.klimaat.be/nl-be/klimaatbeleid/belgisch-klimaatbeleid/nationaal-beleid/klimaatgovernance/>

⁶ https://cdn.uclouvain.be/groups/cms-editors-creco/Syntheseverslag_Welke%20Grondwet%20na%202019.pdf

⁷ <https://www.sdgs.be/nl/sdgs/13-klimaatactie>

“Ils coopèrent en particulier à une politique climatique efficace, conformément aux objectifs, principes et modalités établis par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa. »

II. Voorstellen van amendementen op de voorstellen van bijzondere wet

Amendement 1:

Artikel 5

1) Tussen het eerste en het tweede lid wordt volgend lid ingevoerd:

“De institutionele en organisatorische contouren van de maatschappelijke klimaatdialoog worden nader bepaald door de Interministeriële Conferentie, rekening houdend met de desbetreffende resoluties van de Interparlementaire Klimaatcommissie.”

2) In het derde lid worden de woorden “en de koolstofcyclus” geschrapt.

Verantwoording

De amendementen komen tegemoet aan opmerkingen van de Raad van State.

Amendement 2:

Artikel 8

1) Artikel 8 eerste lid vervangen als volgt: “Er wordt, **overeenkomstig artikel 31bis van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen**, voor heel België een Interministeriële Klimaatconferentie opgericht, hierna de Interministeriële Conferentie genoemd”.

2) Enkel in de Franse versie de woorden “chargés de coordonner la politique climatique” schrappen en na het woord “ministres” het woord “concernés” invoegen.

3) In het laatste lid het woord “voorontwerp” vervangen door het woord “ontwerp”.

Verantwoording

De eerste en derde voorgestelde wijziging beoogt tegemoet te komen aan een opmerking van de Raad van State.

De tweede wijziging betreft het wegwerpen van het discrepantie tussen de taalversies.

Amendement 3:

Artikel 9

In §2, 1°, het woord “ontwerp” vervangen door het woord “voorontwerp”.

Verantwoording

Deze correctie komt tegemoet aan een opmerking van de Raad van State.

Amendement 4

Artikel 10

- 1) In §4, na de woorden “wetenschappelijk onderzoek” de woorden toevoegen “met expertise in domeinen zoals bedoeld in artikel 10, §3”.
- 2) In §7, na het woord “dotaties” de woorden “van de federale begroting” toevoegen.
- 3) In §10, Franse versie, het woord “Chambre” vervangen door de woorden “Chambre des représentants”.

Verantwoording

Deze amendementen komen tegemoet aan opmerkingen van de Raad van State.

Amendement 5

Artikel 12 vervangen als volgt:

Art. 12. Uiterlijk op 1 januari 2028 wordt het ontwerp van tweede geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan, en vervolgens om de tien jaar wordt het derde en volgende ontwerp van geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan opgesteld, overeenkomstig artikel 3, lid 1, en bijlage I, van Verordening (EU) 2018/1999, en ingediend bij de Europese Commissie.

Het ontwerpplan stelt, met eerbiediging van het bepaalde in artikel 6, de nationale doelstellingen, streefcijfers en bijdragen voor de vijf dimensies van de energie-unie vast, met name a) de continuïteit van de energievoorziening; b) de interne energiemarkt; c) energie-efficiëntie; d) decarbonisatie, en e) onderzoek, innovatie en concurrentievermogen, zoals vereist door artikel 4 van Verordening (EU) 2018/1999. Het bevat bovendien de adaptatiemaatregelen die moeten worden genomen op nationaal niveau om de adaptatiedoelstellingen te bereiken.

Verantwoording

Zoals de Raad van State opmerkt werd het eerste ontwerp van BNEKP reeds opgesteld en ingediend bij de Europese Commissie, vooraleer de voorgestelde bijzondere wet in werking zal treden. Aan deze bepaling kan derhalve geen terugwerkende kracht gegeven worden. De Europese Commissie zal overeenkomstig de Verordening 2018/1999 zijn opmerkingen daarover geven. Vervolgens zal een definitief plan moeten worden opgesteld. Artikel 14 kan derhalve reeds toepassing vinden vanaf het eerste BNKEP.

In het tweede lid werd conform het advies van de Raad van State de verwijzing gecorrigeerd naar artikel 6.

Amendement 6

Artikel 13

1) In § 2, eerste lid, moet de verwijzing naar artikel 4 gecorrigeerd worden door te verwijzen naar artikel 5 en moet de vermelding ‘,11 en 12’ geschrapt worden.

2) Een § 4 toevoegen, die luidt als volgt:

“§ 4. Voor zover richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's van toepassing zou zijn op een welbepaald ontwerpplan, dan geschiedt de beoordeling van de gevolgen voor het milieu en de inspraak van het publiek tijdens de opstelling ervan en vooraleer het wordt vastgesteld overeenkomstig § 3, en zulks overeenkomstig de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu.”

Verantwoording

De amendementen geven uitvoering aan het advies van de Raad van State (punten 2.1 en 2.2 bij art. 13).

Amendement 7

Artikel 20

De verwijzing naar artikel 5 in de Nederlandse tekst moet gecorrigeerd worden in een verwijzing naar artikel 6.

Verantwoording

Deze correctie komt tegemoet aan een opmerking van de Raad van State.

Amendement 8

Artikel 20, lid 2

Artikel 20, tweede lid, wordt vervangen als volgt: “ Elk parlement wijdt op de klimaatdag bedoeld in artikel 19 een bespreking aan het verslag.”

Verantwoording

Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een opmerking van de Raad van State.

Amendement 9

Een hoofdstuk 8 toevoegen, dat luidt als volgt:

“HOOFDSTUK 8.

Slotbepaling

Art. 22

De artikelen 2, 9, §3, 10, §2, 4° en 6°, §10, 11, §2, 14, leden 3 en 4, zijn van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie in de mate dat aan hen bevoegdheden werden overgedragen krachtens de artikelen 135 en 138 van de Grondwet.”

Toelichting

Dit amendement strekt ertoe gevolg te geven aan de opmerking opgenomen in punt 2.23.3 van het advies van de Raad van State 65/404/AV en 65.405/AV.

III. Voorstel van (gewone) wet

Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap

Toelichting

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State merkt in zijn advies 65.404/AV en 65.405/AV van 4 maart 2019 over het voorstel van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene lange termijn doelstellingen (DOC 54 3517/1) ingediend door Jean-Marc Nollet, Meyrem Almaci, Ahmed Laaouej, Catherine Fonck, Karin Temmerman, David Clarinval, Olivier Maingain, Kristof Calvo, Georges Gilkinet en Damien Thiéry en over het voorstel van bijzondere wet over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot de klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijndoelstellingen (DOC 54 3520/1) ingediend door Raoul Hedebouw en Marco Van Hees een aantal keren op dat overeenkomstig artikel 130, § 1, van de Grondwet een aantal bepalingen van die bijzondere wet in een artikel van de gewone wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard. Het betreft artikel 4, § 2, betreffende de klimaatimpactanalyse (punt 2.13 van het voormelde advies), artikel 5 betreffende de brede maatschappelijke klimaatdialoog (punt 2.14 en 2.15), de artikelen 8, 9, 10 en 11 betreffende de klimaatinstellingen (punt 2.18), artikel 12, tweede lid, betreffende het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan. Dit voorstel geeft gevolg aan het advies van de Raad van State.

Wetsvoorstel

Enig artikel

Aan artikel 5 van de wet 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, wordt een § 3 toegevoegd, luidend als volgt:

“§ 3. De bepalingen van de bijzondere wet van over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijndoelstellingen zijn van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap.”